Андреев Ю.Н.

ПОТЕНЦИАЛ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РЕГИОНОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

1. К истории вопроса

Интенсивность и направленность взаимодействия регионов с центром менялась на протяжении последних десяти лет в зависимости от целей федеральной научно-технической политики, и в настоящее время интенсивность взаимодействия очевидно меньше его реального потенциала.

В начале 1990-х г. Миннауки России проводило политику активного взаимодействия с регионами, руководствуясь целью сохранения их научно-технического потенциала и адаптации его к рыночным условиям. Региональные научные комплексы оказались в условиях гораздо более сложных, чем научные комплексы Москвы, Санкт-Петербурга, федеральные научные организации. Поэтому, во-первых, Миннауки при содействии зарубежных фондов (ТАСИС) организовывало подготовку кадров для работы в новых условиях.

Второе направление работы с регионами – организация региональных рынков научных исследований, которые должны были прийти на смену исчезающим отраслевым научным комплексам в блоке прикладных исследований. Разработанная Миннауки программа долевого финансирования региональных исследований предусматривала выделение квот для регионов и долевое финансирование намеченных администрациями регионов исследований. С самого начала министерство стимулировало формирование программ научно-технического развития, в которых были бы реализованы приоритеты регионов. При отсутствии программ ограничивались установлением приоритетных направлений научно-технического развития.

Формальными условиями участия федерального бюджета в финансировании НИОКР, заказанных администрациями регионов, были следующие:

- достаточно высокое качество представленных заявок (наличие положительного заключения федеральной экспертизы);
- соответствие тематики исследований региональным приоритетам, подтвержденное официальным письмом администрации;
- участие внебюджетных средств, что подтверждалось приложением копии договора с заказчиком.

Реализация этой программы в течение примерно десяти лет содействовала формированию в регионах минимально необходимых организацион-

ных структур управления научной деятельностью, оказывала значительную моральную и материальную поддержку научному сообществу, благодаря авторитету федеральной экспертизы и федеральному финансированию. В регионах на первом этапе создавались научно-координационные центры, научно-технические советы, экспертные организации, принимались законы о научно-технической и инновационной деятельности.

Параллельно программе Миннауки действовала аналогичная программа Минобразования, с тем различием, что она затрагивала только вузы, но при объеме финансирования на порядок большем.

Обе программы прекратили свое действие в 2003-2004 гг. в связи с переориентацией государственной научно-технической политики на новые задачи, в том числе на ускоренное развитие инфраструктуры инновационной деятельности. Средства федерального бюджета и в настоящее время поступают региональным научным организациям, но уже в рамках действующей Федеральной целевой научно-технической программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники» (далее ФЦНТП) на основе конкурса под приоритеты федеральной программы. Интересы регионов учитываются при выборе мест размещения очередных организаций инфраструктуры.

Но в качестве самостоятельного субъекта регион с федеральными органами власти уже не взаимодействует. Ослабление взаимодействия нашло формальное выражение сначала в прекращении действия программ долевого финансирования региональных НИОКР, а затем в виде поправок в ФЗ РФ «О науке и научно-технической политике», отменяющих вопросы совместного ведения федерации и субъектов федерации в научной сфере. Более того, были ограничены возможности регионов самостоятельно финансировать научные исследования. Под давлением региональных администраций ограничение было ослаблено включением в федеральный закон №199-ФЗ от 29 декабря 2004 г. специальной статьи о праве регионов финансировать научно-технические программы инновационного развития регионов.

После проведения административной реформы появились два федеральных субъекта научно-технической политики: Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) и Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) со специфическими целями и средствами. Инновационная политика вместе с механизмами практической поддержки научно-технической сферы стала полем деятельности Роснауки, а вопросы нормативно-правового регулирования оказались в сфере полномочий Минобрнауки. При этом региональная научно-техническая политика, как самостоятельная область управленческой деятельности, осталась вне поля деятельности обоих субъектов.

Исследование проблемы затронуло два аспекта: технологию мониторинга научно-технического потенциала регионов и анализ реального потенциала взаимодействия с учетом интересов сторон и действующего законодательства. В предлагаемой статье анализируются нормативная база взаимодействия региональных и федеральных органов и область совместных интересов федеральной и региональной власти в научно-технической сфере;

2. Правовое регулирование взаимодействия в научно-технической сфере

Прежде всего был проведен анализ законодательства в области развития науки и техники, служащего основанием для взаимодействия между центром и регионами, который показал сокращение сферы взаимодействия федеральных и региональных органов власти в научно-технической и инновационной сферах.

Базовой правовой основой взаимодействия федеральных и региональных органов власти в научно-технической сфере является положение Конституции РФ (ст. 72 пункт *е*), относящее вопросы науки к сфере совместного ведения. Этому пункту Конституции в ФЗ РФ «О науке и научно-технической политике» отвечала статья 12 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики». Пункт 2 этой статьи определял вопросы совместного ведения:

2. К совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся:

формирование экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики;

организация научно-технического прогнозирования;

размещение объектов научно-технического потенциала и создание инфраструктуры научно-технической и инновационной деятельности;

формирование рынков научной и (или) научно-технической продукции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

формирование научно-технической базы научных организаций федерального значения, находящихся на территориях субъектов Российской Федерации;

разработка и реализация мер по социальной защите научных и научно-технических работников, в том числе их материальное обеспечение;

формирование совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития;

международные научные связи.

В новой редакции федерального закона этот пункт отсутствует, поэтому в настоящее время вопросы совместного ведения не определены, что, однако, не означает невозможности организации взаимодействия на других правовых основаниях.

После изменения ФЗ РФ «О науке и научно-технической политике» в 2004 г. полномочия субъекта федерации в сфере формирования и проведения научно-технической политики были ограничены правом финансирования региональных научных учреждений. Ввиду незначительного количества подобных учреждений, это ограничение означало практически полное выведение вопросов науки из сферы полномочий субъектов федерации.

Частично ситуация была исправлена принятием уже упомянутого закона №199-ФЗ, когда в перечень полномочий субъекта федерации был добавлен пункт 53) об осуществлении методического обеспечения «организации и

осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов». Это была реакция на запросы регионов о возможности продолжения финансирования своих целевых программ.

3. Особенности взаимодействия центра и регионов в федеративном государстве

Анализ действующего законодательства не дает ответа на вопрос о потенциале взаимодействия двух уровней власти, так как из него не видны основания для происходящих изменений в законодательстве, вследствие чего невозможно прогнозирование тенденций развития правовой базы. Получить представление о скрытых факторах, влияющих на изменение законодательства, регулирующего взаимодействие центра и регионов в научно-технической сфере, можно с привлечением материалов о развитии федерализма в России и в других странах, имеющих федеративное устройство. Этот подход основан на идее, что развитие отношений между центром и субъектами федерации в научно-технической сфере является частью более широкого процесса развития федеративных отношений.

Обзор источников информации по развитию федерализма в других странах выявил то противоречие, которое определяет наблюдаемое разнообразие федеративных отношений.

Увеличение полномочий и соответственно ответственности региональных органов власти положительно влияет на экономическое развитие регионов и страны в целом. Но при этом снижаются социальные гарантии населению в регионах вплоть до уровня, затрагивающего права и свободы человека. Поэтому мы наблюдаем крайне низкую степень экономической свободы штатов в Бразилии и высокую степень их свободы в США. Исследователи и законодатели в области федеративных отношений признают высокую экономическую ценность самостоятельности регионов, создающей мотивацию к эффективному хозяйствованию, и в то же время отмечают нежелательность накапливания различий в уровне жизни в регионах в границах одного федеративного государства.

В России развитие федерализма после 1990-х гг. проходило несколько стадий. В первой половине десятилетия система отношений субъектов с федерацией была крайне хаотична. Регионы были в основном дотируемыми, и размеры дотаций использовались как инструмент политического укрепления федерации. Вторая половина 1990-х гг. отмечалась движением к оформлению отношений с регионами в виде договоров. Договора позволяли учитывать реальные различия в уровне самодостаточности регионов.

После 2000 г. начался этап правового укрепления федерации, введения единообразия в отношения с регионами. Среди множества проблем, которые надо было решать в отношениях с регионами, приоритет был отдан урегулированию межбюджетных отношений, так как их неурегулированность в принципе ограничивает развитие экономической самостоятельности регионов.

Минфин России отмечает, что отсутствие четкого и стабильного разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности является

основной причиной общей несбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

Основные направления действий по разграничению доходных и расходных полномочий определены в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584. Далее приводятся выдержки из этой программы:

До тех пор, пока региональные и местные власти не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий.

Широкая сфера расходов отнесена к сфере «совместного» финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг.

Последний абзац дает основания предполагать, что пункт о совместном ведении в законе о науке был ликвидирован, чтобы не вызывать дополнительных расходов региональных бюджетов.

Предполагается ускорить достижение бюджетной самостоятельности как промежуточного этапа более полной самостоятельности регионов, но ценой сокращения этой самостоятельности сегодня. Дело в том, что совместное ведение предполагает не только расходы, но и права. Например, право участия субъекта федерации в выработке федеральной политики в научно-технической и инновационной областях, право участия субъектов федерации в определении государственных приоритетов науки и технологий. Ликвидация этой сферы совместных действий, на наш взгляд, нанесла ущерб, как научно-технической политике, так и развитию федерализма в целом, не обусловленный необходимостью развития межбюджетных отношений.

Высказанные общие соображения в полной мере могут быть отнесены и к вопросам совместного ведения в научно-технической сфере. В более широком смысле наука «держит территорию» так же, как и другие социальные и экономические виды деятельности. Без присутствия научной деятельности ослабевает способность населения региона к восприятию новаций, снижаются возможности формирования грамотного слоя администрации, уменьшается и способность региона к разработке и реализации целевых программ, эффективному использованию предоставляемой экономической помощи.

Общий вывод из анализа тенденций развития федерализма в нашей стране и за рубежом представляется однозначным: долгосрочные интересы стран с федеративным устройством требуют развития экономической самостоятельности регионов, усиления ответственности населения и администраций регионов за эффективность их хозяйственной деятельности и умелое управление.

В то же время центральные органы власти вынуждены поддерживать социальные стандарты жизни во всем их разнообразии в регионах страны, не допуская провалов в социальной сфере, которые в перспективе могут оказаться тяжелым бременем для всей страны.

4. Совместные интересы центра и регионов

Субъективная оценка совместных интересов дана в проекте ФЦНТП на 2007 – 2012 гг.:

«Консолидация средств на реализации приоритетных направлений технологического развития, в том числе на основе перехода к поддержке заказов компаний на проведение НИОКР на основе софинансирования соответствующих расходов, *путем расширения взаимодействия с регионами по поддержке проектов развития инновационной инфраструктуры, обеспечения трансфера результативных механизмов поддержки инноваций на уровень регионов, реализации механизмов софинансирования региональных проектов частно-государственного партнерства в инновационной сфере».*

Позиция разработчиков проекта ФЦНТП в отношении целей взаимодействия с регионами определена следующим образом:

1) софинансирование региональных заказов на реализацию инновационных программ.

2) расширение взаимодействия с регионами по поддержке проектов развития инновационной инфраструктуры.

3) перенесение результативных механизмов поддержки инноваций на уровень регионов.

4) софинансирование региональных проектов частно-государственного партнерства в инновационной сфере.

Ожидания регионов в области взаимодействия с федеральными органами власти могут быть проиллюстрированы содержанием типовых соглашений о сотрудничестве, которые были заключены в период 1995 – 2000 гг. Это вопросы:

- долевого финансирования НИОКР;
- создания инфраструктуры инновационной деятельности;
- подготовки кадров для инновационной деятельности;
- информационного обеспечения научно-технической и инновационной деятельности;
- совместных действий по упорядочению законодательства и нормативных актов в сфере управления научно-технической и инновационной деятельностью;
- международного сотрудничества, совместного поиска рынков сбыта наукоемкой продукции.

5. Интересы регионов во взаимодействии с центром

В качестве источника информации о потенциале взаимодействия региона и федерального центра были изучены материалы Мурманской и Самарской области.

5.1. Мурманская область

Экономика региона имеет ярко выраженный ресурсный характер, и структура научных организаций точно соответствует структуре ресурсной базы.

В Уставе области о сферах совместного с органами федеральной власти ведения записано:

Статья 48

В Мурманской области гарантируются и обеспечиваются права и свободы граждан в сфере воспитания, образования, культуры и ***науки,*** *установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Мурманской области.*

Эта статья необычна для Российского законодательства, так как в основу политики в области науки и других социальных областей положены права и свободы человека.

Статья 49

Органы государственной власти Мурманской области осуществляют:

б) политику в области науки, общего и профессионального образования, культуры, не противоречащую политике Российской Федерации;

в) разработку и реализацию региональных целевых программ развития науки, образования, культуры, осуществление мероприятий для свободного доступа населения к получению образования любого уровня, духовным ценностям, иным достижениям науки и культуры;

з) содействие сотрудничеству с другими субъектами Российской Федерации в области науки, образования и культуры;

к) иные полномочия в сфере воспитания, образования, культуры и науки, не относящиеся к компетенции Российской Федерации.

Достаточно корректно определена возможность проведения самостоятельной научно-технической политики при условии непротиворечивости ее с федеральной политикой, то есть, допускается расширение целей политики и методов ее проведения. Пункт к) четко определяет позиции субъекта федерации в области разграничения полномочий с федеральными органами власти: все полномочия, не отнесенные законом к полномочиям федерации, относятся к полномочиям региона.

В регионе принят Закон Мурманской области об основах организации научной, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области, *выдержки из которого приводятся ниже.*

Определения:

приоритетные направления развития науки и техники областного научного комплекса – исследования и разработки, направленные на решение наиболее актуальных и важных проблем обеспечения устойчивого развития Мурманской области;

устойчивое развитие Мурманской области – стабильное положительное изменение состояния социально – экономической обстановки в хозяйственном комплексе Мурманской области, последовательное улучшение качества жизни населения и экологических условий среды обитания человека.

В этом перечне ключевым является понятие устойчивого развития, так как оно включено во все областные документы программного типа. Остальные понятия вытекают из этого базового понятия. Соответственно задается и структура управляющих документов: и в программах, и в перечне приоритетов должны быть три блока: экономический, социальный и экологический.

Статья 11. Полномочия органов государственной власти Мурманской области в сфере формирования и реализации государственной научной и (или) научно-технической политики

1. Органы государственной власти Мурманской области в пределах своих полномочий ***совместно*** *с органами государственной власти Российской Федерации участвуют в:*

формировании экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики;

организации научно-технического прогнозирования;

размещении объектов научно-технического потенциала и создании инфраструктуры научно-технической деятельности;

формировании рынков научной и научно-технической продукции Российской Федерации и Мурманской области;

формировании научно-технической базы научных организаций федерального значения, находящихся на территории Мурманской области;

разработке и реализации мер по социальной защите научных и научно-технических работников, включающих их материальное обеспечение;

формировании совместных фондов научного, научно-технического и технологического развития;

международных научных связях.

2. Органы исполнительной власти Мурманской области:

участвуют в выработке и реализации государственной научно-технической политики;

……

контролируют деятельность государственных научных организаций федерального значения по вопросам, относящимся к полномочиям органов государственной власти Мурманской области;

…

осуществляют иные полномочия, не отнесенные федеральными законами к ведению органов государственной власти Российской Федерации.

Некоторые из включенных в закон Мурманской области вопросов совместного ведения вполне реализуемы и рациональны.

Совместное научно-техническое прогнозирование

Технология прогнозирования предполагает пассивный прогноз типа «форсайта» на первом этапе и далее процедуру учета общественных нужд, формулируемых государственными ведомствами, промышленными кругами, общественностью. Потребности регионов также должны занимать важное место в технологии прогнозирования науки и техники.

Формировании рынков научной и научно-технической продукции Российской Федерации и Мурманской области

Областная администрация формирует рынки наукоемкой продукции в ходе разработки программ социально-экономического развития, так как в этих программах планирует техническую модернизацию промышленности и наукоемкие социальные программы. В разработанной администрацией стратегии научно-технического развития распределены задания между ведущими научными организациями области. От традиционного понимания рынка данный подход отличается тем, что спрос оказывается запрограммированным.

Формирование научно-технической базы научных организаций федерального значения, находящихся на территории Мурманской области

Для администрации области эта задача не сводится к финансовой поддержке научных организаций, скорее эту задачу можно определить как реализацию мероприятий программы развития научного комплекса, которую администрация решает наравне с задачей модернизации экономики. С учетом предстоящего реформирования государственного сектора науки эта ограниченная задача может перерасти в задачу формирования научного комплекса регионального подчинения.

Формирование экономического механизма осуществления государственной научно-технической политики

Это положение в данной формулировке действительно представляется устаревшим. По стилю это мероприятие целевой программы, содержание которого не определено. Но реально необходимость в механизме взаимодействия федерального и регионального уровней органов власти в финансировании мероприятий научной политики существует. На сегодня законодательство предлагает три варианта взаимодействия:

- федеральная целевая программа;
- субвенции на проведение регионального проекта;
- выделение грантов из федеральных фондов на долевой основе с региональным бюджетом.

В перечне полномочий области есть такие, которые также могут быть отнесены к вопросам совместного ведения.

Участие в выработке и реализации государственной научно-технической политики

Этот пункт имеется не только в законе Мурманской области, но и, например, в законе Красноярского края. Предполагалось, что в регионах вырабатываются предложения по государственным приоритетам науки и технологий и передаются в федеральное ведомство. В настоящее время этот механизм не действует.

Финансируют научную и научно-техническую деятельность за счет средств областного бюджета

Формально это полномочие ликвидировано в соответствии с новой редакцией Федерального закона о науке, фактически регионы продолжают участвовать в долевом финансировании фундаментальных исследований с федеральными научными фондами и выделяют средства для грантов из областного бюджета.

В Мурманской области принята Стратегия развития науки, научно-технической и инновационной деятельности и региональная целевая программа на текущий период.

Анализ проектов, включенных в региональную научно-техническую программу, позволяет сделать два вывода:

- во-первых, имеется тесная и устойчивая связь тематики исследований с нуждами региона;
- во-вторых, существенная часть тематики представляет столь же жизненный интерес для других регионов России, как и для Мурманской области.

Это обстоятельство ставит перед федеральным правительством проблему координации исследований в рамках региональных научно-технических программ, что является одним из направлений взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Из этого не следует, что федеральные органы власти должны увеличить финансирование региональных программ или создавать федеральную целевую программу на базе региональных программ, вполне достаточно организационных усилий для создания механизма межрегионального сотрудничества.

Региональная целевая программа «Научно-техническая программа Мурманской области на 2004 – 2005 годы»

В основном тематика повторяет предшествующие программы, но появляются задачи, нацеленные на модернизацию промышленности:

- *модернизация механизмов управления хозяйственными и социально-административными системами с помощью современных информационно-коммуникационных средств и методов;*
- *освоение топливно-энергетических, минерально-сырьевых, лесных и биологических ресурсов арктической зоны России;*
- *разработка новых технологических систем, обеспечивающих комплексную переработку минеральных ресурсов и углеводородного сырья и отвечающих требованиям по охране окружающей среды;*
- *создание технологий строительства сверхглубоких карьеров и крупногабаритных подземных сооружений с повышенной степенью защиты от динамических воздействий;*
- *разработки экологически безопасных технологий добычи и переработки комплексного минерального сырья для производства стратегически важных материалов;*
- *разработка методов и технологий, обеспечивающих энерго-, ресурсо– и трудосбережение и создание новых видов и ассортимента продукции, пользующейся повышенным и устойчивым спросом на рынках;*
- *разработка и адаптация к условиям Заполярья прогрессивных систем ведения рыбного и сельского хозяйства, создание систем поиска, переработки и воспроизводства биологического сырья;*
- *исследования, нацеленные на восстановление нарушенных земель, лесов, водных систем и геопространств, на организацию надежного контроля и управления качеством среды обитания с учетом техногенного стресса, радиационной обстановки и «космической погоды» в высоких широтах;*
- *развитие биотехнологий и методов предотвращения негативного воздействия оборонного и промышленного комплексов на экосистемы региона;*

Эта выборка позволяет, по нашему мнению, говорить о программе как о комплексном инновационном проекте, затрагивающем все аспекты производственной деятельности региона. Классическое представление о поддер-

жке инновационной деятельности как деятельности малых предприятий в данном случае не подходит. Необходимые для построения инновационного проекта научные результаты встроены в долгосрочную программу действий. В то же время, начиная с этой программы, все большее место отводится и специализированному сектору трансфера технологий.

Стратегия развития науки, научно-технической и инновационной деятельности в Мурманской области на период до 2015 года утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 24 февраля 2005 г. №56-ПП/2. Цели и принципы стратегии даны в тексте преамбулы:

Наука становится главным инструментом экономического развития, что, в свою очередь, требует от нее адаптации к новым условиям, позволяющим обеспечить возрастающие потребности экономики в новых идеях, научно-исследовательских и конструкторских разработках. Конечным результатом этой деятельности должна стать целостная региональная инновационная система, обеспечивающая быстрое и эффективное введение в хозяйственный оборот передовых технологий, ускоренное развитие наукоемких высокотехнологических производств и разработок. С целью научного обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Мурманской области необходимо:

определить приоритетные направления развития региональной науки, научно-технической и инновационной деятельности;

сформировать новые организационные, правовые, финансовые механизмы управления развитием научной, научно-технической и инновационной деятельности;

обеспечить расширенное воспроизводство кадрового потенциала для научной, научно-технической и инновационной сферы;

сформировать инфраструктуру, обеспечивающую коммерциализацию результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

До какой степени переплетены в стратегии экономические и научно-технические задачи, видно из текста раздела «Стратегические проблемы региональной научно-технической политики».

Правительство области ставит стратегическую экономическую задачу – добиться строительства нефтепровода до Мурманского порта с целью организации экспорта нефти через Мурманскую область. Одновременно перед научными организациями ставится задача по «разработке мер предупреждения или смягчения возможных социальных конфликтов в зоне пересечения нефтепроводами районов, в которых преобладает традиционное природопользование, или расположены особо охраняемые природные заповедники. Кроме того, для борьбы с возможными разливами нефти на море и суше необходимо создать в регионе мощный аварийный центр, в распоряжении которого будут находиться все необходимые противоаварийные средства, в том числе основанные на последних достижениях науки и техники».

Строительство нефтепровода связано с освоением прилегающих территорий, поэтому перед наукой ставится задача изучить экономическую целесообразность и техническую возможность разработки новых месторождений полезных ископаемых вдоль трассы нефтепровода.

Развитие горнорудной промышленности дает положительный экономический результат и отрицательный экологический эффект, угрожающий остановить развитие добывающих отраслей, поэтому заблаговременно разворачиваются исследования по мерам снижения отрицательных экологических эффектов.

Освоение нефтегазовых месторождений Баренцева моря также связано с конфликтом интересов нефтедобывающих и рыболовных отраслей. И это тоже объект научных исследований.

Ресурсная база развития рыболовной отрасли практически исчерпана, поэтому поставлена задача развития аквакультуры в прибрежной зоне. Это означает переход на более высокие технологии, требующие постоянного научного мониторинга и обеспечивающих исследований. Аналогичные проблемы стоят перед другими регионами федерации, имеющими выход к морям (Белое море, Тихий океан, Черное море). В период действия программы долевого финансирования региональных научно-технических программ это направление было признано имеющим федеральное значение и финансировалось Минпромнауки с помощью субвенций.

Новым направлением является информатизация области. По аналогии с развитием производственных систем можно сказать, что речь идет о переходе к новому технологическому укладу в организации жизнедеятельности на данной территории.

Применительно к основной задаче исследования – анализу состава вопросов совместного ведения в научно-технической сфере – материалы Мурманской области дают основания отнести к этим вопросам следующие:

- совместное прогнозирование развития научных исследований;
- совместное финансирование отдельных проектов фундаментальных и прикладных исследований;
- разработка законодательства в научно-технической сфере;
- организация межрегиональной кооперации в проведении научных исследований для нужд социального и экономического развития регионов;
- отработка методов совместных действий научного сектора, администрации региона и представителей промышленности в разработке программ и стратегий развития территории.

Эффективность управления научным сектором обусловлена ясностью промышленной политики региона. Область проводит инновационную политику в двух направлениях: планомерная модернизация производства и развитие инновационного сектора на базе научных организаций. Приоритет был отдан модернизации всего региона, что по существу является процессом непрерывного инновационного обновления всех аспектов жизнедеятельности в регионе. Этот опыт представляется наиболее ценным для переноса в другие регионы и для развития федеральной инновационной и научно-технической политики.

5.2. Самарская область

Проведение научно-технической политики в Самарской области возложено на Министерство образования и науки. Согласно Положению о Мини-

стерстве, в части научно-технической политики на него возлагается решение следующих задач:

- разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной политики в сфере образования и науки;
- разработка и внедрение механизмов эффективного использования научного потенциала в социально-экономическом развитии Самарской области;
- участие в формировании и реализации государственной кадровой политики.

В предметы ведения Министерства входит:

- проведение мониторинга в сфере образования и науки,
- разработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере образования и науки, разработка проектов нормативных правовых актов Самарской области по вопросам, находящимся в компетенции Министерства;
- формирование и развитие государственных информационных ресурсов в сфере образования и науки;
- участие в разработке и реализации политики развития научного потенциала Самарской области.

В Регламенте деятельности Министерства образования и науки имеется пункт:

9. Обеспечение научными ресурсами приоритетных направлений социально-экономического развития области (разработка новых технологий для экономики области).

Вопросами модернизации промышленности и внедрения новых технологий занимается министерство промышленности. Оно же занимается выставками, информационными базами.

Первоначально проект закона о научно-технической и инновационной деятельности трактовал понятие инновационной деятельности как передачу пользователям результатов научной деятельности, что позволяло определить границы государственной поддержки инноваций. Но идея была проведена непоследовательно, и законопроект принят не был. Центр законотворчества Думы Самарской области предложил другой вариант, в котором недостатки и размытость предыдущего проекта полностью преодолены. Совершенно однозначно инновационная деятельность трактуется как трансфер результатов научно-технической деятельности.

1. В целях государственной поддержки инновационной деятельности органы государственной власти Самарской области:

а) разрабатывают и реализуют инновационную программу;

б) участвуют в развитии инфраструктуры инновационной деятельности;

в) размещают областной государственный заказ на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, а также закупку инноваций;

г) предоставляют субъектам инновационной деятельности налоговые льготы в части, подлежащей зачислению в областной бюджет;

е) осуществляют иные мероприятия, способствующие развитию инновационной деятельности на территории Самарской области.

Статья 7. Разработка и реализация инновационной программы

1. Инновационная программа является основной формой государственной поддержки инновационной деятельности на территории области.

2. Инновационная программа разрабатывается на определенный срок и реализуется уполномоченным органом совместно с органами местного самоуправления и субъектами инновационной деятельности.

3. Инновационная программа реализуется через выполнение научно-технических, инновационных, венчурных, инвестиционных, инфраструктурных проектов и мероприятий.

Областная целевая программа «Инновации – производство – рынок» на 2003-2006 годы» была утверждена законом от 23 марта 2004 года. Основное внимание уделяется в нем институциональной стороне и косвенным методам поддержки инновационной деятельности. Предполагается расширение инфраструктуры инновационной деятельности. Прямой связи с промышленной политикой не предусматривается. При отборе проектов предлагается руководствоваться технологическими и научными приоритетами области, которые были утверждены в 2003 г.

Интерес к сотрудничеству с федеральными органами власти для Самарской области лежит в областях:

- финансовой поддержки фундаментальных исследований в области аэрокосмической техники;
- формирования рынков инновационной продукции гражданского назначения и организации с этой целью межрегионального сотрудничества.

В том, что касается крупных проектов, связанных с модернизацией промышленности области, регион нуждается в сотрудничестве с другими областями и с федеральной администрацией. Ведущие отрасли промышленности в регионе – автомобильная и аэрокосмическая – относятся к рискованным с точки зрения конъюнктуры. Поэтому долгосрочная программа модернизации ведущих отраслей должна разрабатываться с учетом федеральных мер поддержки развития наукоемких отраслей.

6. Выводы и предложения

Основные направления взаимодействия федерального центра и регионов в научно-технической политике:

1. Развитие механизмов частно-государственного партнерства, в том числе путем поддержки заказов компаний на НИОКР и региональных инновационных проектов.

Регионы имеют опыт разработки программ научно-технического и инновационного развития и опыт проведения конкурсов инновационных предложений. Сотрудничество с регионами в долевом финансировании части отобранных проектов повысило бы эффективность государственной политики частно-государственного партнерства в целом.

2. Совершенствование механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в области совместного финансирования объектов инновационной инфраструктуры. После 2000 г. наблюдается усиление активности в создании за счет средств федерального бюджета организаций инфраструктуры инновационной деятельности. В ФЦНТП, действующей в настоящее время, имеется раздел «Развитие инфраструктуры». На следующем этапе (после 2006 года) предполагается кооперация с регионами в реализации этого направления программы. Для финансирования мероприятий по развитию инновационной инфраструктуры также активно задействуются средства бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при выполнении мероприятий в регионах России.

3. Привлечение внебюджетных средств в финансирование инновационных проектов, что также предполагается осуществлять совместно с регионами.

4. Передача регионам части научных организаций в ходе реформирования государственнго сектора науки. Это предполагает согласование планов развития научного потенциала федерации и регионов.

5. Совместные действия по разработке и уточнению законодательства в научно-технической и инновационной сферах.

6. Информационное обеспечение инновационной деятельности.

7. Совместное прогнозирование развития научных исследований.

8. Совместное финансирование отдельных проектов фундаментальных и прикладных исследований.

9. Разработка законодательства в научно-технической сфере.

10. Организация межрегиональной кооперации в проведении научных исследований для нужд социального и экономического развития регионов.

11. Отработка методов совместных действий научного сектора, администрации региона и представителей промышленности в разработке программ и стратегий развития территории.

12. Финансовая поддержка государством тех направлений фундаментальных исследований и разработок, которые служат основой для высокотехнологичного производства на их территориях (для Самарской области, например, это фундаментальные исследования в области аэрокосмической техники).

13. Формирование рынков инновационной продукции гражданского назначения и с этой целью организация межрегионального сотрудничества.

Перспективы исследований. В программах модернизации промышленности (экономики региона в целом) научный сектор выступает производителем необходимых знаний и технологий. Даже поверхностное сравнение тематики исследований, предусмотренных программой развития Мурманской области, показало наличие подобных задач в других регионах России. Это обстоятельство ранее рассматривалось как наличие межрегионального значения исследований и служило основанием для их долевого финансирования из федерального бюджета за счет субвенций. В настоящее время механизм федерального участия может быть усовершенствован.

В области формирования законодательства сотрудничество с регионами необходимо перевести на новую основу. На первом этапе приведения законодательства в единую систему был принят метод устранения отклонений законов субъектов федерации от федеральных законов. В настоящее время этот этап пройден. В сфере научно-технической и инновационной деятельности законодательство регионов опережает федеральное законодательство, поэтому необходимо организовать совместную деятельность федеральных и региональных органов власти по совершенствованию регионального и федерального законодательства в научно-технической сфере.